



LA **ÉTICA** Y SU VÍNCULO MULTIDISCIPLINARIO

Xóchitl A. Arango Morales
Gerardo Tamez González

Coordinadores

Rogelio Guillermo Garza Rivera

Rector

Carmen del Rosario de la Fuente García

Secretaria General

Celso José Garza Acuña

Secretario de Extensión y Cultura

Gerardo Tamez González

Director Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UANL

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

Unidad Mederos, Ave. Praga y Trieste s/n

Col. Residencial Las Torres. C.P. 64930

Monterrey, Nuevo León, México.

Teléfono: +52 (81) 8329.4000

Página web: www.facpoliticas.uanl.mx

Primera edición, 2016

© Universidad Autónoma de Nuevo León

© Xóchitl Amalia Arango Morales

© Gerardo Tamez González

ISBN: 978-607-97056-1-9



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



Reservados todos los derechos conforme a la ley.
Prohibida la reproducción total y parcial de este texto
sin previa autorización por escrito del editor.

Impreso en Monterrey, México

Printed in Monterrey, Mexico

La responsabilidad ética de los legisladores



Xóchitl A. Arango Morales¹
Universidad Autónoma de Nuevo León

RESUMEN

El presente capítulo aborda la relación entre la responsabilidad ética de los legisladores y su función como representantes de la ciudadanía. La ética pública como eje fundamental que rige las funciones en los procesos de administración de los diputados y senadores del país.

PALABRAS CLAVE

Ética pública, legisladores, código de ética.

KEYWORDS

Public ethics, legislator, code of ethics.

¹ Xóchitl A. Arango Morales tiene maestría en Políticas Públicas y doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Dra. Arango es docente de tiempo completo, miembro del cuerpo académico de Administración Pública, su línea de investigación es la ética pública, ha realizado investigaciones y expuesto en congresos en temas relacionados con la ética, administración pública y el sistema legislativo mexicano. (xochitl.arangomr@uanl.edu.mx)

1. La ética pública; 2. La justificación, ¿corrupción, desconfianza o profesionalización?; 3. La ética en las funciones del legislador; 3.1 Representar; 3.2 Legislar; 3.3 Gestionar; 4. Las propuestas; 4.1 Códigos de ética; 4.2 Evaluación; 4.3 Transparencia; 5. Reflexiones finales; 6. Bibliografía.

.....◀ 1. LA ÉTICA PÚBLICA ▶.....

La progresiva crisis de valores que lacera a nuestra sociedad, ha llamado con urgencia la necesidad de fortalecer los principios éticos como una visión estratégica para contrarrestar la pérdida de valores generalizada que se manifiesta tanto en la vida privada de los individuos como en su desempeño en las instituciones públicas.

El Poder Legislativo desde su rol supremo como uno de los tres poderes que configuran la organización política del Estado, no está exento de este exhorto al rescate de los valores endebles de la esfera pública.

Este poder será legítimo y digno si defiende y aplica una verdadera ética pública en sus integrantes, toda vez que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, atención, equidad y justicia para el ciudadano (Bautista, 2010).

De esta forma, Bautista pareciera mencionar que la necesidad del fortalecimiento de la ética en el Legislativo, es propia de su naturaleza, como un elemento intrínseco, en virtud de sus funciones, principalmente la de estar al servicio de los ciudadanos.

Si la relación *per se* entre ética y servicio público no pareciese suficiente, Martínez (2011) menciona que el derecho no puede desvincularse de la ética, que el derecho ha de basarse en la ética e incluirse en ella, ya que a su vez contiene elementos

que pasan a ser concreción de deberes éticos, esto una vez que pasan a convertirse en parte del Derecho. La ética tiene así en el derecho, un instrumento muy importante para poder verse concretada, de manera que el derecho debe asegurar un *mínimum* ético, que aun cuando en el ideal sea muy amplio, también es importante aclarar que no todo lo éticamente debido en las relaciones interpersonales debe ser conformado como derecho, con la derivada exigibilidad coercible.

Así entonces, desde el punto de vista de la naturaleza del legislador, como servidor público, como también desde el enfoque de una de sus funciones más importantes que es la de legislar; dar, crear o establecer leyes, es innegable que la ética tiene un nexo inquebrantable con éste.

Ahora bien, por el hecho de hablar de una figura que se desenvuelve en la esfera pública ¿es necesario hablar de ética pública?

Este concepto se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos (políticos, diputados, senadores, alcaldes, gobernadores, jueces, magistrados, funcionarios de mandos medios y superiores, así como personal operativo) implica plena conciencia de su conducta, la cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía (Bautista, 2013, 100).

Esta definición cumple con el requisito del ámbito público, pero habría que reflexionar si efectivamente en el caso de los diputados y senadores se cumplen con los factores de la plena conciencia de la conducta y si necesariamente sus actos se orientan hacia el interés general, tema que será abordado más adelante.

Ahora que, otros autores han incluido elementos de calidad a la definición, al señalar por ejemplo que la ética pública es

una modalidad de ética aplicada, determina la moralidad de los actos humanos de los servidores públicos sobre el servicio público, y estudia la responsabilidad de los hechos internos de la voluntad, en el cumplimiento del deber ante el Estado (Bertolini, et al., 2013), lo que nos lleva a preguntarnos si necesariamente ¿el interés general, la voluntad y el deber se conjugan siempre para trabajar en el mismo sentido?

Naessens en su definición de ética pública aporta un nuevo elemento al referirse a esta como la disciplina que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ella al inculcarles valores de servicio público (2010). Entonces con su sugerencia, tal vez deberíamos considerar también el perfil de los legisladores; es decir, sus rasgos peculiares y característicos, y no sólo escrudiñar en su trabajo y resultados.

Finalmente Bautista (2013) en un trabajo más reciente, va a enumerar cuatro interesantes cuestiones:

- 1) Los principios, valores y virtudes deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que se desempeña en la vida pública (lo que Naessens denomina perfil);
- 2) Área de conocimiento que orienta hacia un espíritu de servicio público;
- 3) Los actos realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento del deber; y
- 4) La eficiencia de sus funciones, los criterios que toma el servidor público con miras a dar buenos resultados para mejorar la calidad de vida de los representados.

De lo anterior, podemos observar que los dos primeros puntos prácticamente son aspectos que se debiesen considerar antes de seleccionar a las personas que integrarían la legisla-

tura, y que los puntos tres y cuatro se refieren al desempeño de esos perfiles en el poder.

Es de mencionar que en los cuatro aspectos se carece de mecanismos que aseguren algunas conductas éticas sugeridas, ya que los requisitos constitucionales se limitan a la ciudadanía, edad y residencia dejando de lado cualquier habilidad, capacidad o conocimiento, lo cual ha sido a la fecha sumamente debatido en virtud a que de otra forma se pudiera dar pie a actos discriminatorios. Resaltando la falta de credibilidad que además hay en torno a los cursos de capacitación, para lo cual el reglamento faculta a la Tesorería del Congreso a realizar.

Mientras que en lo referente a los actos y la eficiencia, se carece de todo tipo de mecanismos de evaluación de los mismos, llegando a ser la mayoría de las veces los medios de comunicación que se dan a la tarea de exhibir a los legisladores en este sentido.

El objeto principal de la ética en el servicio público para Bautista (2012) es lograr una “vida activa” en la que el individuo tenga una conducta libre y responsable orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Adicionalmente menciona que cuando un individuo posee ética se despierta en él un espíritu de servicio y, en consecuencia, actúa con responsabilidad. La ética, enseña que es potestad de cada individuo hacer lo conveniente o lo nocivo, de tal manera que su objetivo en general, es fungir como una guía, como un instrumento orientador.

De lo antes mencionado existe una especie de consenso entre los autores mencionados; sin embargo, hay otras definiciones un tanto confusas alrededor del término ético y que no necesariamente identificamos en la ética pública, pues para Sarteau (2013) toda ética tiene que ver con las elecciones individuales

que contribuyen a la identidad de la persona; y se forma a través del constante enfrentamiento de cada decisión libremente tomada con la verdad y el bien, concepto en el que no encontramos delimitaciones pues ese bien, nos provoca interrogarnos si se refiere al bien propio, pues es lo que nos invita a pensar al mencionar elecciones individuales, que a propósito no encajan muy bien en el quehacer del legislador en la práctica.

.....● 2. LA JUSTIFICACIÓN, ¿CORRUPCIÓN, DESCONFIANZA O PROFESIONALIZACIÓN? ●.....

Aun y cuando las bondades de la exigencia de una conducta ética para los servidores públicos es innegable, los estudiosos en la materia exponen diversos motivos para justificar su urgencia dentro de la esfera pública, las tres principales justificantes son: 1) La ética como principal instrumento para el combate de la corrupción, 2) La ética como herramienta fundamental para recuperar la confianza en las instituciones públicas y 3) La ética como elemento para la profesionalización del servicio público.

Bautista (2012) ofrece un diagnóstico muy puntual de la problemática de la corrupción en América Latina, específicamente sobre los problemas y lagunas percibidos por él en la lucha contra la corrupción, proponiendo la incorporación de la ética pública como prioritaria para el futuro de América Latina, en cinco puntos, a saber:

1. Incorporar el tema de la ética pública a la agenda de gobierno.
2. Identificar herramientas éticas de aplicación práctica.
3. Diseñar un modelo de sistema ético integral.
4. Establecer una red de ética pública en el ámbito internacional.
5. Profesionalización de los políticos.

Al respecto González (2013) se pregunta ¿bastarán las exhortaciones éticas para hacer desaparecer la corrupción política? y tras una metáfora en la que compara este problema con una enfermedad incita a la reflexión al señalar que, el sostener que la causa de la corrupción política está en la pérdida de los valores morales —que es tanto como decir que la causa de la enfermedad está en la pérdida de la salud—, y proponer como solución que el enfermo se auto-recete salud.

De igual forma profundiza sobre el tema de una manera sumamente crítica, lo que lleva a pensar que la ética para combatir la corrupción es insuficiente, y que no puede caer en el error de verse como panacea, ya que aun cuando sea necesaria, no asegura el éxito de la institución.

Lo anterior para sugerir y anteponer la necesidad de una rápida, proporcionada, rigurosa, justa, sanción penal de los delitos en general y, en especial, de los cometidos al amparo de la condición y actividad política. Así como también incitarnos a exigirnos a nosotros mismos, los ciudadanos, la obligación de la denuncia cívica de la corrupción, todo esto sin dejar de lado la necesidad de una regeneración específicamente ética.

De esta manera parecen incompletas las conclusiones de Naessens sobre la ética pública al afirmar que es un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar (2010). Pues una vez más, estaríamos exentándonos de un deber, como ciudadanos, de ser copartícipes de esa cultura ética aun cuando estamos hablando de la ética dentro de una institución pública.

Cabezas (2010) parece abonar a esta actitud al preguntarse ¿qué hacemos con la corrupción? Y responderse que dado que no es un fenómeno cultural, podríamos decir que es institucional, lo cual a él le parece muy alentador toda vez que las instituciones pueden cambiarse más fácilmente que

la cultura. Y, sobre todo, con más celeridad. Y esto nos ayuda a entender un poco esa visión, sobre si el problema es institucional se plantea que también la solución propuesta, en este caso, la ética también lo es.

Ahora bien, Bautista no sólo se centra en la corrupción como motivación para atender la ética pública, y saca a colación también el aspecto de la desconfianza de los mexicanos en las instituciones públicas, para él, entre otras causas, la confianza se ve cuestionada por los malos resultados y por los constantes casos de antivalores encontrados en la conducta de políticos; abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, desenfreno o uso indebido del patrimonio público (2010).

Del Tronco (2013) expone un estudio sobre los factores que influyen en la desconfianza de los mexicanos en las Instituciones, y uno de los resultados más interesantes del mismo es que el mexicano modal tiene valores prodemocráticos, y que si bien sus actitudes son críticas respecto del funcionamiento de la democracia representativa; cree que partidos políticos, diputados y gobierno tienen un desempeño deficiente; y cuatro son los factores explicativos de la desconfianza en los diputados, a saber:

- a) El ciudadano considera que el gobierno no pone atención en lo que la gente piensa antes de tomar una decisión.
- b) El ciudadano considera que las decisiones que toma el gobierno de su entidad son poco transparentes.
- c) El ciudadano considera que son poco necesarios los partidos políticos para hacer que el gobierno funcione.
- d) El ciudadano considera que las leyes sólo reflejan los intereses de los legisladores (Diputados y Senadores).

Bautista enunciaba como causas de la crisis de confianza, según observó en un estudio de la OCDE: a) Corrupción de

los gobernantes, b) Desvío de los recursos económicos, c) Ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, d) Incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno, e) No resolución de problemas y demandas ciudadanas, f) Aumento exorbitante de los sueldos de representantes públicos y; g) Conductas antiéticas de parte de servidores públicos tales como: abuso de autoridad, prepotencia, nepotismo, mentira o tráfico de influencias (2012).

Ahora bien, tanto los factores considerados por Del Tronco, como los señalados por Bautista, parecen estar relacionados estrechamente con la ética, de forma que es imposible no considerar que de apegarse a la guía de conducta sugerida por la disciplina no pudiera contribuirse en gran medida a combatir la problemática de la desconfianza en las instituciones públicas.

Naessens (2010) coincide en este punto, al señalar la importancia de fortalecer los principios éticos, vencer la crisis moral existente y propiciar el surgimiento de las virtudes con la finalidad de lograr una mayor eficiencia de las operaciones de la función pública, obtener la reivindicación de la imagen de los gobernantes, los funcionarios, los legisladores, los jueces, y de todos aquellos que forman parte del ámbito de acción del servicio público y al mismo tiempo devolver la confianza a los ciudadanos, de tal modo que éstos puedan creer en las instituciones.

Finalmente, el último de los argumentos también expuesto por Bautista (2012) es el de la profesionalización de la política, misma que utiliza para referirse a los individuos que poseen formación, conocimientos así como experiencia en la materia, detallando que aquellos que aspiren a ejercer cargos políticos deben contar con un mínimo de conocimientos en esta disciplina, lo que denomina perfil ético.

3. LA ÉTICA EN LAS FUNCIONES DEL LEGISLADOR

Los legisladores tienen diversas funciones, tan solo la Constitución Política del Estado de Nuevo León reconoce 52 facultades al Congreso, además de que la legislación secundaria reconoce otras tantas para el desempeño de pleno, los grupos legislativos, la directiva, los órganos de trabajo legislativo y la Comisión de Coordinación y Régimen Interno (COCRI).

Ramírez atinadamente (2011) distingue entre las labores cotidianas del Poder Legislativo tres funciones: representar, legislar y gestionar, mismas que serán tomadas como ejes del presente análisis ya que como el autor asevera se considera que estas funciones están inmersas en la tendencia de rendición de cuentas, la presión por la transparencia y la fiscalización de las decisiones públicas. Asimismo, acertadamente señala que demandan mayor atención por ser, las funciones de lo cotidiano, que enmarcan las posibilidades del desempeño en el día a día, además de referirse a la actividad individual de un legislador, sin las distorsiones o irrupciones propias que las nociones de grupo, fracción o asamblea imponen al desempeño particular de estos servidores públicos.

3.1 Representar

Sobre la función de la representación hay distintos puntos que analizar para ello se plantean las siguientes interrogantes:

1. ¿Quiénes nos representan?
2. ¿Qué intereses representan los legisladores?
3. ¿Qué tiene mayor peso, los intereses que representan o su propia ideología?
4. ¿Qué sucede cuando evitan la tarea de legislar?

La primera pregunta es puesta en la mesa para retomar lo expuesto por Maier (2011) cuando afirma que la equidad de género es una de las premisas éticas de nuestra era global, en este sentido, los congresos de todos los Estados y las cámaras federales han dejado mucho que desear, pues la representación que ha tenido la mujer es inequitativa, en el caso de Nuevo León, en la Septuagésima Tercera Legislatura apenas del 19 %.

La segunda interrogante nos invita a reflexionar sobre la disciplina parlamentaria, toda vez que es uno de los temas que más se debate en torno a la función de los legisladores, y sobre el tema un estudio de González en América Latina (2010), revela que los legisladores pueden o no estar de acuerdo acerca de los grados de exigencia en el voto del grupo parlamentario, o del castigo hacia los que votan en contra de éste, pero votan siguiendo la línea partidista, bien por permanecer disciplinados o bien por identificarse políticamente, esto sobre todo en los grupos en los que hay altos niveles de unidad.

Rodríguez también destaca el control que tienen los partidos políticos de ciertos procesos dentro del Poder Legislativo, menciona que los partidos —especialmente el partido mayoritario— son una especie de “cártel legislativo” (2013), que “usurpan” el poder, que teóricamente reside en la asamblea, para hacer reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo; provocando como consecuencias que el sistema de comisiones se estructure en favor de los intereses del partido mayoritario y que los líderes de los grupos o bloques legislativos utilicen los puestos de las comisiones como un mecanismo de control sobre los legisladores. Esto implica que la mayoría de los acuerdos serán negociados por encima de los miembros de las comisiones y serán tratados y acordados a nivel del grupo parlamentario.

Entonces hablamos de una inexistente reflexión de la elección individual, de la voluntad para enfrentar con la verdad y el

bien como se mencionaba en un inicio citando a Saeetra, sino de una tal vez de manera errónea y atrevida costumbre o estrategia que se realiza para facilitar el consenso en el Congreso, que es la de la votación siguiendo la línea de los bloques o los grupos legislativos y que es por todos conocidos, dado que algunos partidos políticos en nuestro estado, públicamente en los medios de comunicación han amonestado a un par de legisladores por no votar en esa línea que el partido instruyó e incluso ha habido numerosos escándalos cuando los legisladores revelan las presiones para ejercer el voto en cierto sentido.

Y estrechamente ligado a este tema, encontramos el aspecto de la ideología, para responder a la tercer interrogante, y se trata de cuestionarnos sobre las implicaciones y el nivel de compatibilidad que tiene el ideario de una persona con el del instituto político al que pertenece.

Sobre ello algunos estudiosos han mencionado cómo izquierda y derecha actúan como atajos heurísticos reconocidos por los miembros de los partidos (Freidenber & Došek, 2012), lo que supone cierta diferenciación en términos de valores que evidentemente están asociados con la ubicación ideológica, pero que aclaramos que aunque cierta, difícilmente sería completa e incuestionable, simplemente por lo ridículo que resulta el hecho de que creyéramos que los simpatizantes de las tres principales fuerzas políticas del país empatan en todas sus creencias, valores y convicciones; y que justamente la dificultad de la tarea democrática radica en encontrar consensos entre esas pluralidades manifestadas no en tres bloques sino en las individualidades de sus miembros que bien pueden diferir sin que ello reste valor a la dinámica.

Para concluir, con la cuarta pregunta nos referiremos a aquellos temas tabú que el Poder Legislativo se niega a atender, aun ante la urgencia ciudadana, por el costo político electoral que pudiese tener el tomar partido en temas delicados.

Cortina (2011) expone algunas polémicas que en el ámbito público se plantean en torno a temas como el aborto, los matrimonios homosexuales, las células troncales o las técnicas de reproducción asistida, temas que no enfrentan a los hablantes del lenguaje cristiano con los hablantes del lenguaje público o de los lenguajes seculares, ya que afirma que estos asuntos no son específicamente religiosos en modo alguno, sino también una discusión filosófica y científica, para la que no hay una respuesta única, además de haber una diferencia en su complejidad y un involucramiento de los medios de comunicación que hacen parecer que este tipo de debates son enfrentamientos insuperables, cuando no es así en modo alguno en la realidad de la vida cotidiana.

De este modo lo éticamente incorrecto no sería el tomar partido de una forma que causara “ruido” en ciertos sectores de la población, sino el hecho de postergar el trabajo legislativo, de abusar del dejar asuntos en “la congeladora”, de evadir temas, pues sería en cierta forma estar negándose a realizar su trabajo, el de representar, toda vez que no se trata de una elección de temas que el legislador le agrade o no dictaminar o votar, sino de responder ante las demandas de los ciudadanos.

Situaciones como estas se evidencian, todas las veces que algunos grupos organizados de la sociedad civil solicitan a los diputados legislar en alguna materia de su interés y pese a manifestaciones públicas, plantones al exterior del Congreso, movimientos en los que levantan firmas, entre otros, parecen ser continuamente ignorados.

3.2 Legislar

Sobre la elaboración de las leyes, resaltan dos puntos interesantes: 1) El objetivo o la finalidad de la legislación y 2) Los valores contenidos en la misma.

Monsiváis (2012) sostiene que los legisladores tienen preferencias institucionales influenciadas por la posición relativa que tiene el partido al que pertenecen en el contexto político-electoral, situación que influiría en todo momento en su función de legislar y lo cual podría viciar la finalidad de las leyes que deberían ser el bienestar general encausado para el beneficio de algunos cuantos, principalmente de su partido.

Las preferencias de los políticos son instrumentales y estratégicas: buscan maximizar sus beneficios. No obstante, para entender el tipo de instituciones que favorecen hay que poner atención al contexto. Concretamente, hay que observar la relación que se tiene con el Poder Ejecutivo y las expectativas de desempeño electoral. De aquí se desprende, que el fortalecimiento democrático puede prolongarse indefinidamente si no se conecta directamente con las estrategias partidistas (Op. Cit.).

En otro tema, Bautista ha referido que también es importante revisar los valores presentes en la legislación, en cuyo caso él menciona que en esta revisión los valores de servicio público se encuentran dispersos y no necesariamente se observan a primera vista; es decir, que algunos se hallan, en cierta manera, ocultos (2012). A manera de ejemplo, él menciona:

- Honor
- Justicia
- Prudencia
- Rendición de cuentas
- Transparencia

3.2 Gestionar

Es entendido como aquella función del legislador referente a hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo del ciudadano. Aun y cuando poco menciona la legislación respecto a esta función, desde 2013 en nuestro estado

y ante la polémica de la falta de transparencia se ha autorizado para los Diputados Locales un bono para realizar dichas operaciones y gestionar así soluciones a las demandas de los nueveleoneses como expresa la Constitución en la fracción XII, artículo 63.

Pero, ¿qué sucede cuando los legisladores, además de las funciones que la ley reconoce, mantienen otras responsabilidades o ingresos?

Sobre el tema reflexiona Bautista (2010) cuando cuestiona la validez de que los Diputados tengan ingresos adicionales, menciona que los detractores argumentan que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del parlamento pues ese, y no otro, es su trabajo, mientras que sus promoventes sostienen la idea de que los diputados pueden obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir, que no estén relacionados con la función de Diputado o bien que estas sean declaradas.

Bautista se cuestiona además sobre si se está faltando a la responsabilidad, señalando que el hecho de que los legisladores realicen cualquier actividad externa, ya sea remunerada o no, interfiere en sus obligaciones pudiendo además ser incompatible con su condición, es decir, contraria a los intereses de la organización (2010).

Sobre la incompatibilidad parlamentaria local, Madero (2013) resalta lo paradójico de que la Constitución esté planteando una dedicación completa al cargo legislativo, tratando de evitar que se distraigan en otras ocupaciones ajenas a la función representativa pero, al mismo tiempo, la legislación local deja abierta la puerta para que los diputados realicen actividades de liderazgos, funciones directivas y comisiones

partidistas, así como gestiones de representación sindical o gremial, asesorías, consultorías y diversas ocupaciones de índole privadas, las que cotidianamente desempeñan de manera simultánea con el cargo representativo.

Lamentablemente la legislación en este asunto ha permitido muchas conductas que disgustan a los ciudadanos, ya que por ejemplo, cuando los medios exhiben las ausencias de los legisladores, si nos remitimos al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debido a la vaguedad de los artículo 13 y 14, mientras se comuniqué al Presidente la ausencia no se descuenta de su dieta la percepción del día en que se ausenta, a lo cual recurren todos los legisladores faltistas que reciben intacto su sueldo, ausentándose en algunas ocasiones para cumplir con compromisos partidistas o de otra índole que no son más importantes que la labor para la que fueron electos.

.....◆4. LAS PROPUESTAS◆.....

Después de ahondar en las problemáticas en torno a la falta de instrumentos que fortalezcan la ética, es de importancia abordar las propuestas que en esta materia han sugerido los estudiosos.

Para Bautista (2010) la ética parece ser un elemento que está enlazado a cualquier propuesta de solución que pueda surgir para evitar las prácticas que van en contra del buen proceder el ejercicio público.

Pese a existir diversos mecanismos que intentan combatir las prácticas corruptas en diputados y senadores tales como contralorías, leyes y reglamentos, códigos normativos, controles burocráticos (informes), auditorías, sanciones, etcétera, se trata normalmente de meros instrumentos de control externo al

individuo que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al desarrollo interno de la persona, a la práctica de valores, al autocontrol. La ética no pretende ser la panacea a los problemas que enfrentan los legisladores, sino un instrumento más en la “caja de herramientas” para auxiliar en la búsqueda de soluciones. Cualquier iniciativa orientada a la resolución de los asuntos públicos podrá tener mayor impacto si se acompaña de sabiduría, prudencia o justicia, valores que la ética enseña.

Para legislar con ética hay que estar atentos a la actuación de los legisladores en los siguientes aspectos (Bautista, 2010):

- a) Cada legislador debe mantener un nivel de conducta acompañado en todo momento de valores de servicio público para proteger el buen nombre del cargo y de la Cámara a la que representa.
- b) El legislador está obligado a responder a sus ciudadanos, a su comunidad, a su país, por lo que no debe realizar ninguna acción en el Parlamento que no corresponda con la función para la que fue elegido.
- c) Los legisladores tienen la responsabilidad de prepararse adecuadamente para ejercer el cargo con eficiencia y responsabilidad buscando las habilidades necesarias.
- d) Un legislador no debe promover ningún asunto en el Parlamento a cambio de dinero.
- e) Es de señalar la importancia de la lealtad de los legisladores hacia quienes votaron por él.
- f) En la operación de sus funciones el respeto es un valor fundamental, sobre todo ante la diversidad de hábitos y costumbres de las personas que conforman la Cámara.
- g) El legislador debe evitar la opulencia, estilos ostentosos de vida así como toda apariencia de una excesiva importancia personal, ya que estas actitudes pueden generar recelo, resentimiento, despiertan desconfianza e impiden el acercamiento a diferentes sectores de la población, procedentes de culturas diversas.

- h) La no discriminación es principio esencial. Los legisladores deben respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna ya sea por género, color de piel, posición económica, edad, etcétera, evitando suposiciones basadas en estereotipos conocidos comúnmente como prejuicios.
- i) De importancia fundamental es el punto que se refiere a la censura en materia de hostigamiento sexual.
- j) Un elemento importante a tener en cuenta es la conducta y las actividades que los legisladores realicen fuera del lugar de trabajo.
- k) Un legislador debe rechazar la aceptación de obsequios, condecoraciones, remuneraciones y beneficios materiales y económicos de cualquier fuente externa a fin de evitar apariencias no gratas o verse comprometido con grupos de interés.

4.1 Códigos de ética

Bautista ha mencionado lo necesario, urgente e importante que es desarrollar una Ley Ética para el Estado, un Código de Ética del Gobierno para el Ejecutivo así como un Código de Ética para Legisladores dependiente del Poder Legislativo (2012).

Sánchez coincide, cuando establece que para él (2012) quien conjugue la ética con la responsabilidad social, refiere la importancia de los códigos, pues para ella son la forma en que se traducen estos conceptos como adopción de conductas, comportamientos o reglas materializados y publicitados en los que se han convenido en denominar “Códigos”, ya sean Códigos de Conducta, Códigos Éticos, Códigos de Buenas Prácticas o Códigos de Buen Gobierno, entre otras varias acepciones al uso. Pero este documento siembra más asuntos a reflexionar.

Luego de leer el resto de la propuesta de Sánchez no podemos evitar preguntarnos ¿los legisladores tienen o no un Código de Ética?, tras concluir que bajo la expresión “Código de Conducta de los empleados públicos” se agrupa un conjunto de deberes y obligaciones que la Administración Pública exige a todo empleado público (laboral o funcionario) en el desempeño de las concretas funciones y tareas que cada uno de ellos tienen asignadas con el objetivo de contribuir a la tutela del interés general que tiene encomendada la Administración Pública para la que prestan servicios, pudiéramos pensar que la que llamamos Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León parece cumplir con algunos aspectos.

Si bien, la misma Ley, menciona la necesidad de un Código de Ética para el Poder Ejecutivo, y cabe señalar que el Judicial tiene el propio, no podemos evitar cuestionarnos, por qué el Poder Legislativo se exentó de esta tarea.

Artículo 140.- Con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos a su cargo, el Titular del Ejecutivo y los Ayuntamientos, con sujeción a lo previsto en el artículo 139 de esta Ley, emitirán un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos.

Y es de destacar que pese a que se establecía en los transitorios un plazo de 180 días, no se ha realizado lo conducente desde el Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto (Arango, 2013, p. 11), no se tiene una certeza en el contexto mexicano que realmente acciones como un código de ética generen eficiencia en las actividades propias del Congreso; sin embargo, se deben accionar instrumentos que coadyuven a pugnar por una voluntad legislativa que modere la actuación de los diputados y genere eficiencia legislativa.

4.2 Evaluación

Otro de los aspectos en que diversos autores convergen es a la necesidad de mecanismos de evaluación, ya que nos ayudarán a conocer la calidad del trabajo legislativo realizado.

Rodríguez (2013) al abordar la obra de Bautista, ofrece un recuento, a manera de resumen, de importantes medidas propuestas al escribir:

Como no cabe una política en materia ética —relativa a la acción— que no haya de adaptarse a los fines de la acción, se precisa también un sistema y adecuado tratamiento de la evaluación, respecto a los objetivos, cumplimiento y adaptación de los mismos. Conociendo siempre que la política ética se despliega en un medio y largo plazo; además ha de adecuarse al contexto y su evolución. Para ello, Oscar Diego propone varias medidas: fomentar la creación de observatorios ciudadanos; crear sistemas de sanciones ejemplares —que sirvan también de ejemplo a lo que no se debe hacer—; potenciar sistemas de vigilancia de las conductas de los servidores públicos en su ejercicio; y potenciar un adecuado sistema de denuncias.

Ante estos planteamientos, es importante cuestionarse, ¿qué aspectos habría que evaluar? Motivo por el cual cobra relevancia la agenda legislativa.

El concepto de agenda desde su definición etimológica indica “las cosas que han de hacerse”, aunque algunos prefieren con-

siderarla como un instrumento organizativo, de control de gestión del propio Congreso, que además, según Ramírez enfrenta el reto de constituirse como un dispositivo para emprender una acción colectiva con un propósito social, esto en la medida en que traduce en proyectos legislativos “lo que requiere la sociedad”, lo que “desea la mayoría de los ciudadanos” (2011).

No obstante la relevancia de las agencias legislativas que resalta Ramírez, también nos expone que frecuentemente quienes abordan los resultados legislativos contemplan aspectos como:

1. Número de iniciativas presentadas.
2. Número de iniciativas aprobadas.
3. Asuntos rezagados en las comisiones.
4. Asistencia de los diputados a las sesiones plenarias.
5. Duración de las reuniones o costo de las sesiones.²

Hasta este punto ya se ha expuesto en repetidas ocasiones la insistencia de algunos autores en contar con mecanismos coercitivos para poder hablar de la efectividad de las normas de conducta ética.

Luego de leer a Aldeguer (2013) quien plantea un aspecto importante sobre el debate central que para él sigue siendo si la efectividad de los instrumentos de gestión de la integridad depende de su carácter sancionador o incentivador; es decir de limitaciones o de prevención y promoción positiva de la ética pública.

El compromiso de los legisladores o de los grupos parlamentarios puestos en la agenda legislativa resalta la promoción

² Como es el caso de los mencionados estudios del Monitor Legislativo del CIDE, el CIDAC y la Fundar respecto del trabajo del Congreso de la Unión –y que retoma, por ejemplo, Antonio Trejo (2003)–, así como la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM cuyas evaluaciones patrocinó la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).

positiva, los aspectos que han acordado trabajar de manera organizada y relativamente organizada en un año legislativo los grupos que integran la Legislatura en turno.

Las principales críticas a este instrumento, han sido en primer lugar que responde cabalmente a la agenda mediática; es decir, que los medios de comunicación con los temas en boga son quienes deciden los asuntos relevantes para el Congreso, además del hecho de que muchas de las veces no se cumplen con los acuerdos, en teoría los mínimos planteados en la agenda legislativa, llegando a encontrar año tras año compromisos muy similares que no progresan al paso de los años.

En este punto vale la pena realizar una aclaración importante y es que en este análisis se cuestiona que la ética necesariamente implica eficacia y eficiencia, distinto a lo que plantean algunos autores cuando señalan que (Naessens, 2010) las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven.

Y a manera de ejemplo se menciona que pudiese ser que la conducta ética sugiera votar a conciencia y detenidamente y no como en muchos de los casos se realiza, aprobar dictámenes que los legisladores mismos que desconocen por ganarle ventaja al tiempo, en operaciones popularmente conocidas como “fast track”, que sólo dan la impresión de que el Congreso trabaja y que es eficiente, lo que puede ser bueno para mejorar la opinión de los ciudadanos sobre él, quedando en segundo término por cuestiones éticas la eficiencia del aparato legislativo.

Lo anterior, ya que mediante la ética pública lo que se busca lograr es un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de

responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma (Op. Cit.). Esto sin atender la cuestión de la imagen, entendiendo que un buen trabajo reeditarán en una buena imagen por añadidura y sin que esta tenga que ser un fin prioritario buscado por el servidor público.

4.3 Transparencia

La transparencia en el gobierno es una exigencia fundamental para su buen funcionamiento porque requiere un mejor comportamiento ético, evitando así que se produzcan y salgan a la luz las prácticas corruptas que pudieran existir en el mismo (Naessens, 2010).

Cabezas (2010) nos exhorta a que forcemos entre todos, cada uno en nuestro ámbito, una mayor transparencia, una mayor accesibilidad a los asuntos públicos, una nueva jerarquía de valores, ya que de esta forma habremos dado, sin duda, un gran paso contra la corrupción, en positivo.

Aun cuando recientemente se le ha dado particular apoyo al tema de la transparencia, y que tanto normas como instituciones se siguen adecuando para enfrenarse a los retos que siglos de opacidad han permeado en el servicio público.

Es importante expresar que la transparencia no puede ser un término unilateral; es decir, no basta con trabajar en hacer al engranaje público más transparente, la tarea se realiza en vano cuando los ciudadanos manifiestan poco interés en lo que sucede en la esfera pública, de esta manera tenemos un recurso y un derecho que aun cuando se encuentra presente en nuestra legislación, está siendo la mayor parte del tiempo desairado.

En este sentido la importancia de las palabras de Cabezas, ya que, a pesar de que el Congreso del Estado trabaja en

materia de transparencia, la parte más crítica tal vez sería en cuanto a lo que esto le ha interesado al ciudadano, por lo cual la transparencia es un asunto que debe trabajarse desde ambos frentes.

.....► 5. REFLEXIONES FINALES ◄.....

Hablar de los valores éticos en los legisladores, sin duda sólo puede ser un asunto positivo, y aun cuando para algunos los mecanismos propuestos desde la disciplina de la ética puedan no resolver la compleja problemática que viven las instituciones públicas, deberán coincidir en que es un aspecto esencial que tendrá una importante mejoría en la forma en que los ciudadanos perciben el desempeño de los legisladores e ir con ello trabajando poco a poco en la recuperación de su confianza.

Las ventajas para un gobierno que opere con elevados principios sobre lo mejor, lo bueno y lo justo para sus ciudadanos serán sin duda observables en la forma en que estos se relacionan y en el adecuado funcionamiento de los poderes.

De esta forma, la ética en la legislación se convierte en uno de los aspectos clave para trabajar si se aborda la cuestión de la calidad legislativa.

Algunos autores han advertido que el paso del materialismo al postmaterialismo tras los procesos de modernización acontecidos en diversos países, ha sido uno de los cambios culturales más importantes de finales del último siglo y principios del presente (Treminio, 2010) y que a su vez estos cambios implican una transformación en las visiones de los ciudadanos, por ejemplo en relación a temas como la seguridad y la economía, donde la autoexpresión, la preocupación por el medio ambiente o el bienestar social pasaron a ser temas que representan hoy en día un mayor interés.

Y si esta transformación cultural está presente en los ciudadanos, por tanto no debería pasar desapercibida para sus representantes, quienes por ser un reflejo de ese mosaico cultural, sus demandas y necesidades, hoy más que nunca es necesario que empaticen con ese cambio positivo.

Lo anterior con la finalidad de crear un círculo virtuoso en el cual la ética no sea una disciplina a trabajar en alguna de las áreas de nuestro entorno, sino sea vista como hoy en día lo es el concepto democrático, como un estilo de vida, como un aspecto que no puede estar ausente en ninguna de las cinco vertientes del desarrollo: gobierno, economía, desarrollo social, medio ambiente y ámbito internacional.

- Arango, X. A. (2013). "Código de Ética para Legisladores en México, Demanda Ciudadana", Congreso Redipal Virtual VI, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, marzo, 13 p.
- Aldeguez, B. (2013). Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis económica, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, No.15, pp. 15-37.
- Bautista, O.D. (2010). *Ética para Legislar*, Cuadernos de ética para servidores públicos, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales del Poder Legislativo del Estado de México, Estado de México, 39 p.
- , (2012). *El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular*, Cuadernos de ética para servidores públicos, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales del Poder Legislativo del Estado de México, Estado de México, 31 p.
- , (2012). *El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución*, Espacios públicos, pp. 48-62.
- , (2012). *La vinculación entre política y ética*, Cuadernos de ética para servidores públicos, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales del Poder Legislativo del Estado de México, Estado de México, 27 p.
- , (2012). *Valores éticos para los Servidores Públicos del Estado de México*, Cuadernos de ética para servidores públicos, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales del Poder Legislativo del Estado de México, Estado de México, 37 p.
- , (2013). *De la ética a la ética pública*, Revista IAPEM, México, D.F., núm. 85 (mayo-agosto), pp. 83-104.
- Berttolini, G.M, et al. (2013). *Una Visión de la Ética Pública en la Administración Estatal y Municipal del Estado de Tabasco*, Área de investigación: Ética y Organizaciones, XVIII Congreso de Contaduría, Administración e Informática, Ciudad Universitaria, México, 2, 3 y 4 de octubre, Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración, 21 p.

- Cabezas, M.A. (2010). *Sobre corrupción y transparencia*, Autoría y Gestión de los Fondos Públicos, Auditoría Pública n° 50, pp 11 – 14.
- Comunicado de Prensa del *Reporte Legislativo, LXXII Legislatura (2009-2012)*, Congreso del Estado de Nuevo León, EGAP. Recuperado en abril 02 de: <http://reportelegislativo.com.mx/bcnl73.pdf>
- Congreso del Estado de Nuevo León [En línea]. Recuperado en abril 01, 2014 de: www.hcnl.gob.mx
- Cortina, A. (2011). *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*, XIX Conferencias Aranguren, Revista de Filosofía Moral y Política, Universidad de Valencia, N.º 44, enero-junio, 2011, pp. 13-55.
- Del Tronco, J. (2013). *Las causas de la desconfianza política en México*, julio/diciembre, Perfiles Latinoamericanos 40, pp. 227-251.
- Freidenberg, F. & Došek (2012). *¿Qué divide a los políticos? Actitudes, valores y preferencias de los diputados en México (1994-2012)*, From the Selected Works of Flavia Freidenberg, Revista Mexicana de Estudios Electorales, January, rmee, núm. 11, julio 2011 - junio 2012, pp. 135-157.
- González, L.A. (2010). *Disciplina parlamentaria en América Latina en opinión de los legisladores*, Boletín datos de opinión, Élitcs Parlamentarias Latinoamericanas, enero, número 16 - 10, 4 p.
- González, T. (2013). *Corrupción Política, Código Ético y Código Penal*, Política y Economía, Acontecimiento, pp. 3-4.
- Madero, J. M. (2013). *Acerca de la condición de incompatibilidad de los servidores públicos*, Ciencia Jurídica. Departamento de Derecho. División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato - Año 1, No. 4, pp. 41.
- Maier, E. (2011). *Diagnóstico de conocimiento, actitudes y estrategias de equidad de género en servidoras y servidores públicos de primer nivel en Baja California*, Frontera Norte, Vol. 23, Núm. 46, julio-diciembre, pp. 211-238.
- Martínez, J.L. (2011). *Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa*, Revista de la Facultad de Derecho, Derecho PUCP, N° 67, pp. 329-357.
- Monsiváis, C. (2012). *Las preferencias institucionales de los legisladores: evidencia sobre el caso mexicano*, CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Department of International Relations & Political Science, Instituto Tecnológico de Monterrey 8/15 enero-mayo, pp. 45-79.

- Naessens, H. (2010). *Ética Pública y Transparencia*, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, pp. 2113-2130.
- Ramírez, J. de J. (2011). *Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco*, Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Organización, Gestión y Agenda para la Acción Legislativa, Vol. 4, Núm. 7, Ene.-Jun., pp. 63-102.
- Rodríguez, C. G. (2011). *Las comisiones legislativas en los parlamentos latinoamericanos*, Boletín datos de opinión, Élités Parlamentarias Latinoamericanas, febrero, número 24 - 11, 7 p.
- Rodríguez, J. (2013). *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno*. Acerca de los Cuadernillos de ética para los servidores públicos, número 16, de Oscar Diego Bautista Espacios Públicos, Universidad Autónoma del Estado de México, México, vol. 16, núm. 38, septiembre-diciembre, pp. 163-168.
- Sánchez-Uran, Y. (2012). *Responsabilidad Social y Ética "Públicas" y Relación Laboral de Empleo Público*, 34 p.
- Sartea, C (2013). *¿Qué Objeción? ¿Qué Conciencia? Reflexiones Acerca De La Objeción De Conciencia Y Su Fundamentación Conceptual*, Cuadernos de Bioética, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", pp. 391-397.
- Treminio, I. (2010). *Valores postmateriales de las élites parlamentarias en América Latina*, Boletín datos de opinión, Élités Parlamentarias Latinoamericanas, octubre, número 21, 6 p.